

89/2014

14 de agosto de 2014

Jara Cuadrado Bolaños\*

UE Y GESTIÓN DE CRISIS EN ÁFRICA:  
LAS POLÍTICAS PREVENTIVAS A  
PRUEBA

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## UE Y GESTIÓN DE CRISIS EN ÁFRICA: LAS POLÍTICAS PREVENTIVAS A PRUEBA

### Resumen:

Una vez más, el continente africano afronta la experiencia de las intervenciones militares. En enero de 2013, Francia decidía actuar en Mali ante unos acontecimientos que evolucionaban con alarmante velocidad; más tarde, el foco se trasladaba a la República Centroafricana (RCA). En ambos casos la Unión Europea (UE) ha apoyado al gobierno galo, pero de forma tímida, ya que ha tardado en reaccionar frente a la urgencia que reclamaban ambas situaciones.

Salvando las particularidades de cada conflicto, el patrón de actuación ha sido similar. Se ha impuesto una `cultura de reacción`, poniendo de manifiesto que las políticas de prevención de conflictos de la UE no tienen los resultados esperados sobre el terreno.

Para la UE, potenciar esas medidas, así como salvar los obstáculos, es fundamental para mejorar la seguridad en su vecindad próxima y posicionarse como un actor global en materia de prevención de conflictos.

### Abstract:

*Last year the African continent once again suffered the experience of military interventions. In January 2013 France decided to act in Mali where events were developing with dramatic speed, before the focus moved to the Central African Republic (CAR). In both cases the European Union (EU) has supported the French government, but in a mild way, because it has reacted late despite the urgency the situation in those countries demanded.*

*In spite of the differences and particularities of each conflict, the pattern of action has been similar. A `culture of reaction` has been imposed, which has demonstrated that EU policies of conflict prevention do not have the desired results on the ground.*

*For the EU, to promote those measures and to overcome the obstacles in their way, it is essential to improve security in its near neighbourhood and to become a global actor in conflict prevention field.*

**Palabras clave:** Intervenciones militares, prevención de conflictos, Mali, RCA, Francia, UE.

**Keywords:** Military interventions, conflict prevention, Mali, CAR, France, EU.

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN

La historia de África está jalonada de intervenciones internacionales, que, en las últimas décadas, han tratado de dar respuesta a los desafíos de paz y seguridad surgidos en el continente. La inestabilidad presente en buena parte de África tiene, en gran medida, una repercusión sobre Europa; manifestada a veces de forma indirecta y a medio o largo plazo<sup>1</sup>. El hecho de que no se trate de consecuencias inmediatas se traduce en acciones adoptadas a posteriori desde la UE, es decir: medidas que se ponen en marcha cuando los problemas han estallado y alcanzan al viejo continente.

Esto ocurrió el pasado año con las intervenciones en Mali y la RCA. En el primer caso, debemos remontarnos a marzo de 2012. Parte del Ejército maliense, aprovechando la revuelta independentista de los grupos tuareg al norte del país, protagonizó un intento de golpe de Estado que provocó una situación de vacío de poder. La revuelta del norte adquirió mayor fuerza y grupos islamistas, algunos ligados a Al Qaeda, fueron haciéndose con el control del territorio. Esta situación puso en alerta a la comunidad internacional, especialmente a los países más próximos a la zona. Francia, apoyada por algunos Estados miembros como Reino Unido, y tras la petición de ayuda del gobierno interino de Bamako, desplegó sus tropas el 11 de enero de 2013, iniciando la Operación Serval. La intervención francesa, en colaboración con las fuerzas africanas, fue exitosa. Como consecuencia, se produjo el repliegue de los grupos rebeldes. La UE, por su parte, aprobaba el 18 de febrero una misión de entrenamiento de las fuerzas armadas del país (EUTM Mali), que permanece activa.

En el caso de la RCA, en marzo de 2013 la situación del país acaparó la atención de la comunidad internacional, debido al golpe de Estado que protagonizó la coalición rebelde *Seleka*, que provocó la huida del presidente Bozizé. El caos se fue apoderando de la RCA, uno de los países más pobres del mundo, con un aumento preocupante de las oleadas de violencia. A finales de año, Francia decidía intervenir, desplegando sus tropas el 6 de diciembre y sumándose a los efectivos africanos que ya estaban sobre el terreno (MISCA, Misión de Apoyo a la RCA). Sin embargo, hasta la cumbre europea, (19-20 de diciembre) la UE decidió apoyar de manera más comprometida la actuación de Francia; hasta ese momento, el gobierno de Hollande había recibido ayuda de otros países miembros, pero de forma unilateral y limitada. El 20 de enero los ministros de Asuntos Exteriores apoyaban el envío de una misión militar al país, EUFOR RCA. En estos momentos la puesta en marcha está debatiéndose<sup>2</sup>. Lo mismo ocurre con la posibilidad de desplegar una misión de paz de las Naciones Unidas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sin embargo, en otras ocasiones, las repercusiones se manifiestan de forma directa, como ocurre con las oleadas de inmigrantes ilegales.

<sup>2</sup> La información actualizada puede consultarse en la página de misiones del Servicio Europeo de Acción Exterior, en el siguiente enlace: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_en.htm)

<sup>3</sup> Así lo reflejaba el centro de noticias de la Organización: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=28890&Kw1=rep%C3%BAblica+centroafricana#.UyGouEyDPMw>

En ambos casos, aunque la UE mostró una gran preocupación desde el primer momento, consciente de la magnitud que esos conflictos podrían alcanzar, ha predominado una actitud más bien retórica, que ha generado numerosas críticas.

Una vez más la tardanza a la hora de actuar de forma conjunta y la soledad de las intervenciones francesas han puesto en evidencia el funcionamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa. Pese al respaldo que mostraron los Estados miembros al gobierno de Hollande, el presidente francés ha expresado sin reservas su malestar por la falta de un apoyo más contundente e inmediato.

La gestión de estas crisis confirma una realidad bastante arraigada en el seno de la organización: que existen obstáculos importantes que le impiden actuar a tiempo cuando se trata de abordar asuntos vitales que afectan a sus intereses estratégicos<sup>4</sup>.

Tanto el conflicto maliense como la guerra civil desencadenada en la RCA parecen haberse tomado con cierta sorpresa desde Europa, lo que evidenciaría una falta de medidas preventivas adecuadas y un análisis poco profundo de sus entornos de seguridad. El hecho de que se hayan impuesto intervenciones militares aprobadas con urgencia parece indicar que el uso de la fuerza es la única opción posible en contextos como los mencionados, donde las acciones y políticas de prevención no han tenido demasiado éxito.

Cabe preguntarse entonces si el factor sorpresa en estos casos ha sido tal o si existían indicios suficientes ante los que poder utilizar los mecanismos preventivos con los que cuenta la UE. De ser así, habría que analizar los obstáculos presentes en el despliegue de estas medidas, que bien pueden ser internos o bien deberse al propio contexto en el que se deben poner en marcha, lo que llevaría a explicar en cierta medida por qué la intervención militar ha sido la única posibilidad explorada por la UE en Malí y en la RCA.

## LA IMPORTANCIA DE POLÍTICAS PREVENTIVAS EN ÁFRICA

Desde la posguerra fría, se han desarrollado una serie de cambios que han alterado el contexto mundial en materia de seguridad. Este mundo en transformación viene determinado por una nueva naturaleza de los conflictos. Los riesgos atraviesan las fronteras, y no se contemplan ya desde la noción tradicional de seguridad.

A ello se suma una tendencia al alza de los conflictos internos, sobre todo en estados que fracasan, donde coinciden una serie de amenazas para la seguridad, desde su visión más multidimensional. De esta manera, y teniendo en cuenta que vivimos en un mundo globalizado e interconectado, se entiende la necesidad de invertir en políticas preventivas como un factor imprescindible para alcanzar la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>4</sup> Sobre este aspecto, y en relación a la actual crisis de Ucrania, es interesante el artículo de Félix Arteaga publicado en El País el 7 de marzo de 2014. Disponible en:

[http://elpais.com/elpais/2014/03/06/opinion/1394122774\\_061176.html](http://elpais.com/elpais/2014/03/06/opinion/1394122774_061176.html)

## Cuáles son las políticas de prevención de conflictos y cómo actúan

La prevención de conflictos violentos ha permanecido como una prioridad para los organismos internacionales, proliferando estudios, programas políticos y centros de análisis. Durante las últimas décadas, los mecanismos que se han desarrollado para controlar y gestionar los conflictos intraestatales son múltiples y a todos los niveles.

La acción preventiva podría definirse como el conjunto de políticas y actuaciones que cuentan con una serie de herramientas para intervenir en contextos de elevada vulnerabilidad y así evitar que la situación derive en conflicto armado o violencia generalizada. Es cierto que las medidas preventivas pueden ser insuficientes para frenar los desencadenantes del conflicto; pero sí pueden minimizar sus consecuencias.

En la prevención, las principales medidas van desde el análisis de datos hasta la puesta en marcha de una serie de acciones multidimensionales sobre el terreno en un contexto determinado. Éstas suelen agruparse en<sup>5</sup>: medidas operativas, que son de tipo superficial, herramientas que se despliegan de forma inmediata en la fase inicial o latente de los conflictos (intervenciones diplomáticas, esfuerzos de mediación, despliegue preventivo de fuerzas, sanciones económicas, trabas comerciales, etc.) y medidas estructurales, más profundas, destinadas a abordar las fuentes de los conflictos, las causas políticas y socioeconómicas subyacentes (medidas destinadas al desarrollo, la injusticia social, la gobernanza, etc.). Implican un proceso a más largo plazo.

La experiencia ha demostrado que la inversión en prevención es menos costosa que acudir a otro tipo de medidas, como las intervenciones militares, que implican un desgaste mayor en personal y recursos. Para la UE, la prevención es la opción más interesante, ya que, como revelan las operaciones puestas en marcha, sigue siendo un actor poco capacitado para manejar crisis que no sean de baja intensidad. La prevención tiene ventajas, al actuar directamente sobre las raíces del problema, además de afectar positivamente a las relaciones comerciales y facilitar las labores de las organizaciones humanitarias que trabajan sobre el terreno. Se trata, por tanto, de una alternativa necesaria que debe desarrollar la organización europea en su política exterior de seguridad y defensa.

### La UE y la prevención de conflictos

A partir de los años noventa, la UE empezó a desarrollar una serie de medidas destinadas a la prevención de conflictos violentos, tratando de posicionarse como un referente en la materia. Integradas en el Servicio Europeo de Acción Exterior, y marcadas por el Programa de Gotemburgo para la Prevención de Conflictos Violentos del año 2001, se centran en: prioridades políticas, enfocadas a revisar las áreas potenciales de conflicto; alerta temprana; desarrollo de instrumentos a corto y largo plazo; y colaboración efectiva con otras organizaciones.

---

<sup>5</sup> Esta clasificación se basa en la primera que se realizó la *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict*, en su *Executive Summary* de 1997.

Para dar respuesta a las crisis que puedan surgir, la UE acude a una serie de herramientas (Mecanismo de Reacción Rápida MRR) o el Mecanismo de Gestión de Crisis (MGC)<sup>6</sup>. Estos instrumentos intervienen en situaciones de crisis, al borde del estallido o en su fase inicial. Como herramientas a corto plazo, la Unión cuenta con otras medidas, como la ayuda económica de emergencia, los observadores electorales (si se trata de un contexto electoral), la mediación y negociación, las acciones diplomáticas o las sanciones económicas, entre otras.

Empero, donde muestra una trayectoria acreditada es en las medidas calificadas de estructurales, que requieren de más tiempo para ponerse en marcha así como para observar los posibles resultados. La experiencia ha demostrado que para cambiar el devenir de una sociedad anclada en un ambiente conflictivo desde el periodo de la descolonización, hay que abordar las causas estructurales del conflicto, aquéllas que se encuentran latentes, y que sobreviven a los cambios de gobiernos, intervenciones militares o procesos electorales. Por ello, los principales esfuerzos deben dirigirse a desarrollar este tipo de medidas preventivas, más exitosas a la larga.

Si observamos el recorrido de la UE en prevención de conflictos, veremos que desde hace décadas se ha posicionado como la organización más comprometida con los países africanos; desde proyectos de cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria, apoyo a los procesos electorales, a la mejora de la educación o de la gobernabilidad. Todos estos factores, son fundamentales para cambiar las raíces de los problemas arraigados en los estados frágiles, convirtiéndose en herramientas preventivas.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de la UE, los problemas han seguido presentes y los niveles de conflictos y violencia se han mantenido o no han alcanzado las expectativas planteadas. Los casos de Mali y la RCA son dos ejemplos recientes. Esto nos indica que los sistemas y estrategias de prevención europeos no son lo suficientemente efectivos. Los acontecimientos del pasado año han demostrado tal fracaso, ya que se han terminado imponiendo las intervenciones militares como medida de urgencia, dando a entender que es la única opción posible, a pesar del recelo habitual de la UE al empleo de la fuerza.

Se necesitan, por tanto, mayores esfuerzos enfocados hacia la prevención, con una mejora en la aplicación de sus medidas y en el funcionamiento de los órganos que las gestionan. Si Europa llevase de la teoría a la práctica las posibilidades que tienen las medidas preventivas en contextos como los países africanos, podría trabajar de forma más eficiente sobre los retos de seguridad presentes en su política exterior.

### **El contexto africano y las repercusiones en Europa**

En el Tratado de Lisboa, firmado en 2007, la UE marcaba como un objetivo prioritario mejorar su posicionamiento como potencia mundial, es decir: fomentar su política exterior y

---

<sup>6</sup> Existen otros órganos e instrumentos que participan en la gestión de crisis, pero éstos son los que más se relacionan con el área de prevención de conflictos, una línea de trabajo aún poco concreta dentro de la política exterior de la Unión.

convertirse en un referente a la hora de manejar asuntos de seguridad internacional; especialmente en lo que se refiere a la gestión de los conflictos africanos, debido no sólo a su proximidad geográfica, sino también a sus relaciones históricas. El gran impacto que tienen en los países sureños de la UE los acontecimientos dramáticos que alimentan la realidad de algunas zonas de África es un hecho que no debe ignorarse. Desde los movimientos migratorios, las acciones de grupos rebeldes y terroristas, a los tráficos ilícitos que desembocan en Europa, o las convulsiones internas de los estados que afectan a los intereses comerciales de países europeos. Es de gran interés para la Unión garantizar la paz y seguridad en su vecindad próxima.

Para ello, es necesario dedicar esfuerzos que permitan seguir mejorando las políticas preventivas y enfrentarse a los problemas con la mayor antelación posible. África es clave para Europa, pues contempla unos retos de seguridad importantes que, de no atenderse, pueden provocar una desestabilización regional fatal. En otras palabras, si no se trabaja de forma adecuada sobre estos riesgos, estaríamos ante “una evidente falta de visión histórica y estratégica que nos puede conducir a la pérdida de toda esperanza en el desarrollo futuro de una zona tan vital para nuestros intereses”<sup>7</sup>.

### QUÉ ALTERNATIVAS TENÍA LA UE EN LOS CONFLICTOS DE 2013

Si se cuenta con las herramientas preventivas necesarias, las posibilidades de gestionar conflictos como los de Mali y RCA aumentan las expectativas. Sin embargo, también es necesario señalar que cuando se estudian las medidas de prevención, no existe una certeza absoluta. No se puede conocer con total seguridad cómo una determinada medida hubiese funcionado en un conflicto concreto. En África confluyen toda una serie de circunstancias en un ambiente de tensión continua, donde la violencia puede estallar en cualquier momento. La visión sociológica de los conflictos, por encima de la perspectiva realista, ha dejado clara la importancia del factor humano como desencadenante de cualquier crisis. Teniendo esta visión presente, resulta muy difícil adelantar acontecimientos. También hay que considerar que si las medidas de prevención tienen éxito en un conflicto determinado, no siempre esto es fácil de demostrar. Saber identificar los conflictos potenciales con antelación no significa que sea posible frenarlos.

A pesar de contar con la causalidad y el factor contra fáctico, se pueden detectar una serie de indicadores de riesgo presentes en conflictos como los citados, analizarlos y así poder abordar las circunstancias de tales contextos antes de que evolucionen hacia la violencia armada. “El estallido violento o descontrolado de un conflicto no se produce de manera aislada o espontánea”<sup>8</sup>, pues existe una “realidad susceptible de provocar(lo) que hay que

<sup>7</sup> Moratinos, M. A. y Kouchner, B., *Europa llega tarde al Sahel*, El País, 23/01/13. Disponible en:

[http://elpais.com/elpais/2013/01/22/opinion/1358866235\\_003885.html](http://elpais.com/elpais/2013/01/22/opinion/1358866235_003885.html)

<sup>8</sup> Alonso Baquer, M. (coord.), *Ideas sobre prevención de conflictos*, IEEE,

Cuaderno de Estrategia nº 111. Disponible en:

[http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_111\\_IdeasPrevencionConflictos.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_111_IdeasPrevencionConflictos.pdf)



prevenir”<sup>9</sup>, y en ella pueden percibirse, con los instrumentos adecuados, síntomas que pongan en alerta los mecanismos necesarios para desplegar las estrategias y las medidas preventivas, adaptadas a la situación particular y a la fase concreta del conflicto.

Pero esto no es lo que ha ocurrido en los casos de Mali y la RCA en 2013. Los dramáticos hechos acontecidos evolucionaron con rapidez, despertando todas las alarmas, aunque de forma tardía. Los titulares de prensa internacionales recogían la lentitud de la UE para tomar medidas y la soledad de Francia en sus intervenciones militares. A Europa parece que le costó reaccionar, a pesar de manifestar desde el principio una condena rotunda de los hechos y un compromiso con el pueblo africano.

Ahora bien, es necesario comprobar si cuando la violencia y el caos se generalizaron en ambos países, la UE contaba con indicios suficientes, así como con los instrumentos adecuados, que hubiesen hecho posible intervenir de una forma preventiva en vez de imponerse una `cultura de reacción`. De ser así, debemos tener presente, como ya se ha señalado, que el poner en marcha las medidas preventivas adecuadas no siempre tiene por qué traducirse en el fin de la escalada de violencia.

### La alerta temprana ante indicadores de riesgo

Mali y la RCA se encuentran en las posiciones más bajas del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por las Naciones Unidas<sup>10</sup>. Según el Índice de Estados Fallidos de 2013<sup>11</sup>, la RCA está en situación de alerta, ocupando el puesto número nueve, mientras que Mali cuenta con un margen más amplio, obteniendo la posición número treinta y ocho. Estos son sólo dos ejemplos que sirven para mostrar la situación de ambos países, y es que a pesar de la diferencia en aspectos contextuales, históricos o político-sociales, los dos comparten una misma situación como Estados frágiles. Se trata de Estados que fracasan, sin un gobierno que se enfrente a los problemas, y donde las desigualdades económicas y de oportunidades generan conflictos y la violencia se privatiza. En estos Estados, las acciones violentas se dirigen contra los civiles, ya sea por nuevos actores insurgentes (grupos independentistas y terroristas en Mali, o grupos de identidad étnica y religiosa en RCA) o por los propios dirigentes.

Si valoramos estos contextos, podemos decir que existen unos indicios o elementos de riesgo que pueden funcionar como alerta e indiquen que se trata de áreas potenciales de conflicto. La UE debe atender factores como los que se enumeran a continuación: los índices de pobreza, el estancamiento de la economía, los indicadores de riesgo señalados por el Banco Mundial, la situación del control sobre los recursos, las violaciones de los derechos humanos, la aplicación de la justicia, el trato recibido por las minorías y los grupos vulnerables, las tendencias demográficas, la fragmentación de las élites, la situación del

<sup>9</sup> Alonso Vaquer, M. (coord.)... op. cit.

<sup>10</sup> Se puede consultar en: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MLI> y <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CAF>

<sup>11</sup> Se puede consultar en: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

ejército, las semi-democracias y los regímenes en fase de transición, los procesos electorales o las tensiones entre grupos identitarios. Esos son algunos ejemplos.

Un seguimiento constante de estos y otros indicadores es imprescindible si se pretende que las estrategias preventivas tengan éxito. Para ello, además, es fundamental abordar la situación de cada conflicto o crisis sabiendo que en ellos existen “factores desencadenantes inmediatos, fuentes subyacentes de tensión y condiciones estructurales más profundas”<sup>12</sup>.

Tal vez no todos ellos han estado presentes de una forma visible en Mali y RCA, pero desde luego han existido indicios: en Mali la presencia de movimientos y sentimientos independentistas fuertes, del terrorismo islámico en la zona, la fragilidad estatal, la militarización, o la descentralización estatal; en la RCA, una tensión social y religiosa *in crescendo*, la fragilidad estatal, la pobreza, así como la presencia de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que estuvieron trabajando sobre el terreno varios años.

Por tanto, hay que preguntarse si la UE dispone de mecanismos preparados para responder adecuadamente a las alertas que anuncian posibles conflictos de tipo religioso o interétnico, o violaciones de los derechos humanos, así como aquéllas que puedan avanzar el precipicio hacia una guerra civil, como ha ocurrido en la RCA. Desde luego, si cuenta con ellos, en los conflictos africanos de 2013 no han tenido los efectos necesarios.

### La posición privilegiada de la UE

Europa debería sacar rentabilidad en este sentido a instrumentos importantes en materia de prevención, como son las relaciones diplomáticas, la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, los proyectos regionales o las relaciones comerciales, aspectos ya presentes en su política exterior con África. Además, dentro de sus estrategias preventivas, y aprovechando precisamente esa posición privilegiada, debería potenciar los factores que inhiben la aparición de la violencia, con el apoyo a la buena gobernanza, el desarrollo efectivo y sostenible, las instituciones sólidas, la educación, el fomento de los mecanismos locales, medidas para combatir la pobreza, promocionar los derechos humanos, mejorar la profesionalidad de los ejércitos locales, luchar contra la impunidad, fomentar el papel de la sociedad civil, controlar las armas pequeñas, etc. Estos son aspectos para los que Europa está cualificada.

En Mali o la RCA, junto a la alerta temprana, algunas de las medidas preventivas que se podrían haber puesto en práctica con tiempo serían el envío de misiones de investigación o mediación, la promoción de una mejor coordinación entre los diferentes sectores de la sociedad, así como incentivos institucionales para apoyar cambios que mejoren una convivencia en paz y eviten la deriva hacia el conflicto. Otro tipo de medidas, más reactivas que estructurales, cuando la crisis era ya muy latente, serían iniciativas diplomáticas más agresivas, esfuerzos de mediación privados y secretos más intensos, condicionamiento de la

---

<sup>12</sup> Nye, J., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York: Harper Collins, 1993



ayuda exterior o incluso un despliegue preventivo (el uso de una fuerza de reacción rápida para un contexto pre-crisis). Y es que aunque “el concepto de misiones de prevención de conflictos bajo la PCSD todavía no ha sido desarrollado, es legalmente posible según el Tratado de Lisboa”<sup>13</sup>.

Sin embargo, el destino de estas sociedades ha seguido otro camino, con la proclamación de independencia (que se mantuvo durante varios meses) de un vasto territorio en Mali y la preconización de un genocidio en la RCA como algunas de sus consecuencias. Sin lugar a dudas, como se ha apuntado anteriormente en este documento, el hecho de que la UE cuente con determinadas medidas preventivas, no significa que el ponerlas en práctica permita frenar el devenir de los conflictos, pero siempre es necesario hacer uso de estas políticas, ya que la experiencia ha demostrado que pueden tener éxito y evitar situaciones como las de estos países.

### FRACASO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS

Tanto en Mali como en la RCA han predominado las decisiones *a posteriori*, las que se ponen en marcha una vez que el conflicto está avanzado, y de urgencia, en forma de intervenciones militares, con las repercusiones que ello tiene: un mayor gasto y menor efectividad a largo plazo, pues cuando las fuerzas internacionales se marchen, los problemas subyacentes seguirán estando. Esto ha demostrado que no existe una política de prevención de conflictos muy desarrollada dentro de la UE o que es ineficaz.

La guerra misma es la prueba de que la prevención ha fallado: “la prolongación en el tiempo ‘sine die’ de las fuerzas de paz en el escenario del conflicto supone la admisión del fracaso de la prevención”<sup>14</sup>.

Estas crisis, además, han puesto de manifiesto los problemas de funcionamiento interno de la UE, así como las diferencias de los países miembros en cuanto a los intereses estratégicos y de seguridad; es decir, la ausencia de una cultura estratégica común<sup>15</sup>. La soledad de Francia y la tardanza de la UE para apoyarla con intervenciones militares es un claro reflejo. Las políticas de la UE en prevención de conflictos podrían ser más eficaces si contasen con “una mejor combinación de los esfuerzos y los recursos de las relaciones exteriores (y con una) cooperación intergubernamental en cuestiones de política exterior”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Woollard, C., *EPLO Review of the Gothenburg Programme*. European Peacebuilding Liaison Office, 2011. Disponible en:

[http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO\\_Review\\_Gothenburg\\_Programme.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Review_Gothenburg_Programme.pdf)

<sup>14</sup> Alonso Vaque, M. (coord.)... op. cit.

<sup>15</sup> Margaras, V., *Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress*. The Centre for European Policy Studies, 10/06/2010. Disponible en: <http://www.ceps.be/book/common-security-and-defence-policy-and-lisbon-treaty-fudge-no-common-strategic-culture-no-major>

<sup>16</sup> Martínezgarnelo y Calvo, G. K., *La Política Exterior de la Unión Europea. Balance del Tratado de Lisboa en materia de Prevención de Conflictos*. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, número 33, 2012.

Para salvar los obstáculos, la UE necesitaría mejorar su propio funcionamiento institucional y burocrático, ya que supone una dificultad a la hora de tomar decisiones y llevarlas a la práctica. No existe una coordinación eficaz entre los órganos de su política exterior, lo que se refleja en la lentitud con la que se desarrollan las medidas. Además, la falta de voluntad está claramente presente, a pesar de que la comunidad internacional sea consciente de que las medidas preventivas son más prácticas y eficaces a largo plazo que la utilización de intervenciones militares. Parece, también, que la prevención se aplica en una serie de zonas donde es posible la injerencia en términos estratégicos, ignorando las consecuencias a largo plazo de la inacción en otras áreas.

En la UE predomina la gestión de conflictos por encima de las políticas de prevención. En la mayoría de los casos, “el compromiso de la UE sólo se ha producido cuando los conflictos ya han estallado y los costos militares, económicos y políticos son incomparablemente más altos”<sup>17</sup>. Esto se refleja, por ejemplo, con el funcionamiento del Instrumento de Estabilidad, creado en 2007 para financiar acciones relacionadas con la cooperación y ayuda al desarrollo: “más de dos tercios (de sus fondos) son destinados a actividades a corto plazo”<sup>18</sup>. Además, dentro de la gestión de conflictos, la UE se centra sobre todo en la fase de construcción de la paz, lo que “muestra tanto el carácter predominantemente civil de sus instrumentos de prevención y gestión de conflictos, así como un carácter más reactivo respecto a su intervención, centrándose sobre todo en los esfuerzos de rehabilitación”<sup>19</sup>.

A pesar de que la UE está potencialmente más preparada para desarrollar políticas preventivas a largo plazo, estructurales, no parece servirse de esta situación. Europa “es el proveedor más importante de ayuda oficial para el desarrollo,... dispone de capacidad de alcance única en muchos países frágiles y afectados por conflictos”, e incluso “el hecho de que a veces sea percibida como un actor de bajo perfil político, puede en algunos casos resultar una ventaja a la hora de llevar a cabo acciones de prevención de conflictos en contextos sensibles”<sup>20</sup>. Aun así, no se aprovechan estas oportunidades, lo que puede deberse a la suma de “la falta de predictibilidad del resultado de la acción preventiva” y los “supuestos beneficios de una implicación precipitada y escasamente meditada” que, “con frecuencia, triunfan sobre los beneficios a largo plazo de la prevención”<sup>21</sup>.

---

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18123129008>

<sup>17</sup> SchÜnemann, J. *La política de prevención de conflictos de la UE 10 años después de Gotemburgo*. Institut Català Internacional per la Pau, Policy Paper nº 01, 2011. Disponible en:

<http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/Polycypapers/2011/Policy%20paper%20ESPAÑOL%2001%20COS%2010.pdf>

<sup>18</sup> SchÜnemann, J. ... op. cit.

<sup>19</sup> Guerrero, F. , *La política de prevención y gestión de conflictos de la UE en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos*. Institut Universitari d' Estudis Europeus, Observatori de Política Exterior Europea, 2007. Disponible en: <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/74/rulfsYPIvt3dqWc6zPGz.PDF>

<sup>20</sup> SchÜnemann, J. ... op. cit.

<sup>21</sup> SchÜnemann, J. ... op. cit.

Lo que parece ocurrir en la práctica en el funcionamiento de la UE en esta materia, y que condiciona sus resultados, es que “la mayoría de instrumentos comunitarios son de aplicación a largo plazo (prevención de conflictos), mientras que la mayoría de instrumentos intergubernamentales (PECS/PESD) lo son a corto plazo (gestión de conflictos)”<sup>22</sup>.

La UE tiene, por tanto, que superar barreras internas y aprovechar las ventajas con las que cuenta para la prevención de conflictos en el continente africano. Es necesario que sus políticas se focalicen en estos tres puntos: reacción temprana ante las señales de conflicto potencial; enfoque integral que permita disminuir las tensiones que puedan llevar a un conflicto violento; políticas que aborden las causas estructurales. Sólo así la UE será capaz de elaborar estrategias claras y adaptadas a las circunstancias de conflictos como los de Mali y la RCA.

i

*Jara Cuadrado Bolaños\**  
*Analista Internacional*

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

---

<sup>22</sup> Guerrero, F. ... op. cit.